



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupená JUDr. Janem Walterem, advokátem se sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Jiráskova 413, Litvínov, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2020, č. j. KUUK/009087/2020/UPS, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 15 A 5/2020 - 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 15 A 5/2020 - 45, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2020, č. j. KUUK/009087/2020/UPS, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku 21 600 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Waltera, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaná věc se týká částečného odmítnutí žádosti o informace podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Dne 4. 9. 2018 požádala žalobkyně Městský úřad Vejprty (dále též „městský úřad“) o:

1. sdělení, zda [městský úřad] vyřizoval stížnost ze dne 20. ledna 2016 na postup Ing. B. Š., vedoucí stavebního úřadu Vejprty (viz přílohu),
2. sdělení, pod jakým číslem jednacím/spisovou značkou byla tato stížnost vyřizována,
3. sdělení, které úřední osoby byly pověřeny vyřizováním této stížnosti,
4. sdělení, kdy byla tato stížnost [městskému úřadu] doručena,
5. poskytnutí písemnosti, kterou byl stěžovatel vyrozuměn o vyřízení stížnosti.

[2] Nečinnost městského úřadu při vyřizování žádosti žalobkyně dvakrát napadla stížností, a posléze i žalobou. Rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, č. j. 15 A 222/2018 - 49, Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) nařídil městskému úřadu o žádosti rozhodnout. Městský úřad následně prvostupňovým rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. MU-VEJ/267/2019/taj, žalobkyni sdělil, že stížnost ze dne 20. 1. 2016 nevyřizoval a že tuto problematiku projednávala rada města a poté i zastupitelstvo města (*odpověď na bod 1 žádosti*), přičemž stížnost byla (povinnému subjektu) doručena dne 20. 1. 2016 (*odpověď na bod 4 žádosti*). V bodech 2., 3. a 5. městský úřad žádost podle § 15 odst. 1 InfZ odmítl „pro neexistenci takové informace“.

[3] Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2020, č. j. KUUK/009087/2020/UPS, sp. zn. KUUK/001356/2020/3 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný k odvolacím námitkám žalobkyně uvedl, že jelikož městský úřad „stížnost nevyřídil, neexistuje informace o tom, pod jakým číslem jednacím byla stížnost vyřizována, jaká úřední osoba byla vyřízením pověřena ani písemnost, kterou byl stěžovatel vyrozuměn o vyřízení stížnosti.“ Dále žalovaný uvedl, že mu „není zřejmé, jak by měl povinný subjekt dle názoru odvolatelky ukázat, že vyvinul úsilí k dohledání vyžádaných informací.“

[4] V řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, popř. zrušení prvostupňového rozhodnutí a nařízení poskytnutí vyžádaných informací. Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 15 A 5/2020 - 45 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ačkoliv uznal, že prvostupňové rozhodnutí bylo odůvodněno velmi stručně, s odkazem na zásadu jednotnosti správního řízení (a rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006 - 65) dospěl k závěru, že bylo dostatečně doplněno žalobou napadeným rozhodnutím. Nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, podle které měl městský úřad vyžádané informace vytvořit, jelikož měl povinnost jimi disponovat (v souladu s požadavky rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41). Právě uvedený rozsudek na případ nedopadá, protože se vztahuje na informace, kterými povinný subjekt již v minulosti disponoval. Krajský soud také dovodil, že žalobkyně se ve skutečnosti prostřednictvím žádosti o informace snaží dosáhnout nápravy úředního postupu, se kterým nesouhlasí (tj. nevyřízení její stížnosti ze dne 20. 1. 2016 městským úřadem a její tvrzené postoupení radě města). S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18,

pokračování

a na svůj dřívější rozsudek ze dne 14. 4. 2020, č. j. 15 A 121/2019 - 37, pak krajský soud uzavřel, že prostřednictvím InfZ se nelze nápravy nesprávného úředního postupu domáhat.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Kasační stížnost stěžovatelky spočívá na dvou námitkách. Za první, krajský soud nesprávně vyhodnotil rozhodnutí žalovaného jako přezkoumatelné. Zjištění, že vyžádané informace neexistují, není náležitě odůvodněno. Městský úřad neprokázal, že by vyvinul dostatečné úsilí k dohledání informací. Žalovaný pak tento nedostatek odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nedoplnil. Povinnost městského úřadu ukázat, jak a kde se snažil vyžádané informace dohledat a tím osvědčit, že je skutečně nebyl schopen dohledat, stěžovatelka dovozuje z rozsudků NSS ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015 - 36, a ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41. Dále stěžovatelka uvádí, že ze skutkových okolností nevyplývá, že by městský úřad stížnost ze dne 20. 1. 2016 postoupil jinému orgánu. O takové skutečnosti by musel existovat záznam. Stěžovatelka také odmítá závěr žalovaného, že „*informace neexistuje, jelikož stížnost nebyla vyřízena.*“ Povinný subjekt totiž musí ze zákona vyžadovanými informacemi disponovat. Skutečnost, že mu stížnost došla, přitom sám potvrzuje.

[7] Za druhé, krajský soud měl podle stěžovatelky nesprávně zodpovědět právní otázku, zda je povinný subjekt povinen vytvořit informace v případě, že má povinnost určitými informacemi disponovat a zjistí, že tyto informace nemá. Stěžovatelka odkázala na rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41, podle kterého musí povinný subjekt informaci vytvořit v případě, že ji nemá, ačkoli je povinen danou informací disponovat. Podle stěžovatelky nedává smysl rozlišovat mezi informacemi, které povinný subjekt již nemá a informacemi, které nikdy neměl, pokud má právní povinnost takovými informacemi disponovat. Takový závěr vyplývá i z rozsudků NSS ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, a ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41. Povinnost vyžádanými informacemi disponovat městskému úřadu ukládá vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, stejně jako zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „s. ř.“).

[8] Stěžovatelka rovněž odmítá závěr krajského soudu, že se její žádost o informace neslučuje se smyslem a účelem InfZ. Tvrdí, že „*zcela otevřeně (ve svém podání z 16. 4. 2021) uvedla, že získané informace mají sloužit ke zjištění, jak bylo s podáním z 20. 1. 2016 naloženo, k upozornění na pochybení, k nimž při vyřizování došlo, zjištění konkrétních odpovědných úředníků a k přijetí nápravných kroků, které by zabránily opakování takových pochybení do budoucnosti.*“ V doplnění kasační stížnosti ze dne 17. 1. 2023 stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2012, č. j. As 141/2011-67, jehož stěžejním argumentem, relevantním rovněž pro projednávaný případ, je, že povinný subjekt se „*[n]erespektováním povinnosti evidovat požadované informace [...] nemůže zbavit své povinnosti předmětné informace poskytovat; vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení.*“

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti nepřináší žádnou novou skutečnost. Proto odkazuje na svou argumentaci uvedenou již ve správním řízení. Ztotožňuje se se závěrem krajského soudu, že úsilí přimět povinný subjekt k vytvoření požadovaných informací je *de facto* snahou o revizi postupu správních orgánů, k čemuž InfZ neslouží. Pokud by byl městský úřad nucen vytvořit informace, jejichž poskytnutí pro neexistenci odmítl, byla by obcházena jiná ustanovení správního řádu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] NSS dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro zrušení napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí v celém rozsahu, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[13] NSS předesílá, že skutkově a právně obdobným případem se nedávno již zabýval v rozsudku ze dne 14. 6. 2023, č. j. 6 As 102/2022 - 33. Stejně jako v právě řešeném případě byl rovněž v citované věci Městský úřad Vejprty požádán o poskytnutí informací týkajících se již dříve podané stížnosti na postup městského (stavebního) úřadu v kauze „Pila Kovářská“. Tuto žádost však městský úřad vůbec nevyřizoval. Podstatou řešeného sporu tak byla otázka, zda městský úřad postupoval správně, když žádost částečně odmítl podle § 15 odst. 1 InfZ, přičemž v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl pouze to, že požadovanou informaci (písemností, kterou by byl stěžovatel vyrozuměl o vyřízení stížnosti) nedisponuje, byť tedy poskytl údaje ohledně spisové značky, pod kterou byl podnět vyřízen, stejně jako jméno osoby pověřené jeho vyřízením. Nadřízený správní orgán (Krajský úřad Ústeckého kraje) následně zamítl odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Krajský soud v Ústí nad Labem následně rozsudkem ze dne 13. 4. 2022, č. j. 15 A 133/2019 - 81, žalobu proti druhostupňovému rozhodnutí zamítl s tím, že odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo dostatečné. Jelikož městský úřad již dříve sdělil, že stížnost nevyřizoval, krajský soud rovněž v dané věci akceptoval, že nemohl disponovat žádanou informací.

[14] Za tohoto skutkového rámce pak NSS v právě citované věci v odstavcích [27] až [29] svého odůvodnění uvedl, že „[p]odle judikatury Nejvyššího správního soudu lze žádost o informace odmítnout i z tzv. faktických důvodů. Typickým faktickým důvodem pro odmítnutí žádosti je neexistence požadované informace, tedy situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (viz již rozsudek ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56). Než ovšem povinný subjekt odmítne žádost o informace z tohoto důvodu, musí zkoumat, zda požadovanou informaci fakticky disponuje (rozsudek ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41, č. 3223/2015 Sb. NSS, bod 32). Je povinen „vyvinout jistou míru úsilí, aby požadovanou informaci našel“ (rozsudek ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 359/2018-30, bod 26). Neexistenci informací musí „přezkoumatelně“

pokračování

doložit, tj. do spisu zanést informace o tom, jaké kroky (šetření) [...] provedl (rozsudek ze dne 14. 10. 2020, č. j. 2 As 378/2019-29, bod 21).

[15] *Domáhá-li se žadatel na povinném subjektu poskytnutí informace, jak byl vyřízen jeho podnět adresovaný tomuto subjektu (či přesněji řečeno poskytnutí písemnosti, kterou byl o vyřízení informován), povinný subjekt musí – aby dostál povinnosti přezkoumatelně doložit úsilí tuto informaci nalézt – v první řadě přezkoumatelně doložit, zda se mu podařilo dohledat tento podnět. Následně musí přezkoumatelně doložit, jaký byl další osud tohoto podnětu – tedy zda mu bylo přiděleno číslo jednací či k němu byl vytvořen spis, zda byl tento podnět postoupen jinému orgánu, a konečně zda se v tomto spisu požadovaná informace (písemnost informující žadatele o vyřízení podnětu) nachází či nikoliv. Bez toho nelze přezkoumat, zda požadovanou informaci má či nemá k dispozici.*

[16] *Z těchto důvodů je relevantní námitka stěžovatele, že stížnost městskému úřadu doručil. Je-li pravdivá, při vynaložení odpovídajícího úsilí městský úřad měl být schopen přinejmenším toto podání nalézt a přezkoumatelně uvést, jak s ním bylo naloženo. Pokud městský úřad ani toto podání nenalezl, lze jeho postup těžko považovat za vynaložení odpovídajícího úsilí k dohledání požadované informace. S těmito otázkami se však musí vypořádat nejprve krajský soud.“*

[17] NSS nemá důvod se od těchto závěrů v právě posuzovaném případě odchýlit. V právě posuzované věci je navíc postaveno najisto odpovědi městského úřadu v bodě 4 jeho odpovědi na žádost o informaci, že stížnost stěžovatelky skutečně obdržel. Pokud tedy NSS došel v rozsudku č. j. 6 As 102/2022 - 33 k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, tak stejná logika bude *a fortiori* aplikovatelná i v nyní projednávané věci, a povede soud ke stejnému závěru, neboť úvaha a odůvodnění žalovaného jsou v nyní projednávané věci ještě méně určité, a tudíž přezkoumatelné, než tomu bylo ve věci, v níž bylo vydáno rozhodnutí č. j. 6 As 102/2022 - 33.

[18] Po nahlédnutí do správního spisu NSS totiž zjistil, že povinný subjekt vůbec neuvádí, jak a kde se vyžádané informace snažil dohledat. Nemohl tak ani přezkoumatelně doložit, že stížnost stěžovatelky z 20. 1. 2016 nevyřizoval, a že informace související s touto stížností nemá. Rovněž nemohl přezkoumatelně dospět k závěru o dalším osudu stížnosti (tj. zda ji projednávaly jiné orgány, zda byla postoupena apod.) Ani nadřízený orgán prvostupňové rozhodnutí v tomto smyslu nedoplnil. I napadené rozhodnutí proto trpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku přezkoumal napadené rozhodnutí a došel k závěru, že správní orgány dostatečně odůvodnily odmítnutí žádosti o informace. Nelze než souhlasit s krajským soudem, který v tomto ohledu reflektuje ustálenou judikaturu NSS, když uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Absence konkrétního popisu jak a kde povinný subjekt informace hledal a že je tam skutečně nenašel má však za následek nemožnost přezkoumat tvrzení, že povinný subjekt informací nedisponuje (resp. že informace neexistuje). Stěžovatelka nemůže být nucena bez dalšího přijmout strohé sdělení (v podstatě jen rozepsané, ale obsahově nedoplněné nadřízeným orgánem), že povinný subjekt vyžádané informace nemá. Takové sdělení totiž neumožňuje skutečně

ověřit, zda povinný subjekt vynaložil dostatečné, či tedy spíše jakékoliv, úsilí k dohledání informace.

[20] Navíc, i kdyby povinný subjekt skutečně neměl, tedy nedisponoval písemností, kterých se stěžovatelka domáhala (vyrozumění o vyřízení stížnosti), bylo by s podivem, že by se stejná neexistence informace vztahovala bez dalšího i na spisovou značku, pod kterou byla, respektive nebyla, původní stížnost vyřizována, stejně jako na označení úředních osob, které byly pověřeny vyřizováním původní stížnosti. Ostatně i v již citované věci č. j. 6 As 102/2022 - 33, kde stejný povinný subjekt rovněž nedisponoval samotnou písemností a tam formulovanou obdobnou žádost částečně odmítl ze stejných důvodů, tak spisovou značku, pod kterou byl podnět vyřizován, stejně jako sdělení osoby, která byla vyřizováním pověřena, poskytl.

[21] NSS se pro úplnost stručně vyjádřil i ke druhé kasační námitce stěžovatelky, a to v zásadě opět odkazem na svůj rozsudek ze dne 14. 6. 2023, č. j. 6 As 102/2022 - 33.

[22] Dle stěžovatelky krajský soud nesprávně zodpověděl právní otázku, zda povinný subjekt musí vyžádané informace znovu vytvořit v případě, že má povinnost těmito informacemi disponovat, a zjistí, že jimi nedisponuje. S odkazem na rozsudky NSS ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, a rozsudek ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41, stěžovatelka tvrdí, že povinný subjekt musí vyžadované informace znovu vytvořit, protože má ze zákona povinnost jimi disponovat. Vytvoření žádaných informací by dle stěžovatelky představovalo nápravu předchozího pochybení povinného subjektu (viz body [6] a [7] tohoto rozsudku).

[23] V rozsudku ze dne 14. 6. 2023, č. j. 6 As 102/2022 - 33, NSS dovodil, že „[ž]ádost o informace [...] není nástrojem k nápravě pochybení správních orgánů. I kdyby tedy nezaevidování či nevyřízení stížnosti bylo porušením správních předpisů, neznámá to, že kvůli podané žádosti o informace je městský úřad povinen stížnost nyní vyřídit a požadovanou informaci tak dodatečně vytvořit.“ Proto není ani v nyní posuzovaném případě možné, aby se stěžovatelka úspěšně domáhala vyřízení své stížnosti (a tedy i dodatečného vytvoření informací souvisejících s vyřizováním stížnosti) prostřednictvím žádosti o informace podané na základě InfZ. Tato kasační námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že důvody pro takový postup byly dány již v řízení před krajským soudem, zrušil NSS rovněž rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V něm bude žalovaný povinen přezkoumatelným způsobem rozhodnout o původní žádosti stěžovatelky o informace ze dne 4. 9. 2018.

[25] V případě, že NSS zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek. NSS proto rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

pokračování

[26] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, proto jí NSS dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému.

[27] Tyto náklady jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatelky advokátem, a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem, a částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením stěžovatelky advokátem se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. NSS přiznal stěžovatelce náhradu nákladů řízení za celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a tři písemná soudní podání (žaloba, replika a její doplnění, kasační stížnost) ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý vynaložený úkon právní služby náleží stěžovateli mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tak za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Stěžovatelce tudíž za čtyři úkony náleží částka 13 600 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 21 600 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Waltera, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. září 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu